



**SEMINARIO-TALLER  
PLANIFICACIÓN Y GOBIERNO  
Planificación Estratégica Situacional**

**LUIS CARLOS BURBANO ZAMBRANO**  
Consultor internacional en Ciencias y Técnicas de Gobierno

**Montevideo, Uruguay  
1 al 3 de Diciembre de 2010**

## PRESENTACION:

Gobernar es cada vez un problema más complejo. Y lo es más gobernar en democracia. El líder que gobierna con el sueño de revolucionar el juego social enfrenta exigencias mayores que aquél que sólo aspira, durante su gobierno, a mantener bajo control la magnitud de los problemas heredados.

Las sociedades actuales y del futuro requerirán equipos de gobierno excepcionales para enfrentar sus problemas más sentidos o los cimientos de la democracia se debilitarán. Podemos perderla por desilusión sobre sus bondades o por desesperación en transformarla.

El drama más grave de nuestra época se refiere a la brecha entre nuestra capacidad para gobernar los sistemas sociales y la complejidad creciente que éstos ofrecen para ser conducidos hacia objetivos asumidos democráticamente. Esta brecha es creciente, y quizás continúe aumentando por mucho tiempo, porque nos hemos preocupado más del avance de las ciencias naturales para ganar capacidad de gobierno sobre la naturaleza y muy poco de las ciencias, técnicas y artes de la acción en el sistema social, para conquistar nuevas fronteras de eficacia en el arte de gobernar nuestras sociedades.

Nuestra principal tarea hoy es crear esa capacidad tecnopolítica de gobierno a fin de elevar la eficacia de nuestras instituciones democráticas para enfrentar los graves problemas que nos aquejan y crear un futuro mejor para nuestras sociedades. Esto no se logra formando planificadores del desarrollo económico ni gerentes públicos, sin perjuicio de reconocer que unos y otros también son imprescindibles para elevar la capacidad de gobierno.

La limitación más importante para elevar la capacidad tecnopolítica se encuentra en el grave divorcio entre la ciencia y la política. El político se hace en la práctica y gobierna fundamentado en su experiencia y su intuición. Reniega de la teoría como un pecado de juventud y queda atrapado rápidamente por la corriente de las circunstancias y el afán por mostrar resultados. Es incapaz de identificar que las deficiencias se encuentran en la cabeza y dentro de su propio equipo. Arriba y adentro. No sabe que no sabe. No valora los métodos modernos de conducción y dirección porque los desconoce y la laxitud del sistema político no lo obliga a modernizarse y entrenarse.

Por el otro lado, las ciencias y las técnicas tradicionales aportan muy poco a la política y al proceso de gobierno. Es común el científico social que reniega de su teoría cuando alcanza posiciones de gobierno. Las disciplinas científicas tradicionales y los departamentos universitarios fraccionan y simplifican la realidad social y construyen un mundo de conceptos ajenos a las exigencias azarosas de los procesos de gobierno. La práctica política es esencialmente horizontal y los desarrollos científicos para comprender y apoyar dicha práctica son limitados. Aún no comprendemos que se necesita una ciencia de la acción y caemos en el simplismo de la interdisciplinariedad. Nos movemos entre las especialidades departamentalizadas de las ciencias y la interdisciplinariedad. Se nos escapa que la práctica política y los procesos de gobierno tienen problemas comunes con cualquier práctica social

horizontal. Y que esa práctica, con sus problemas comunes, exige una teoría de la práctica social válida para cualquier problema relacionado con la conducción y el gobierno. Esta teoría de la práctica social debe fundamentar el desarrollo de las ciencias y técnicas de gobierno que, a su vez, posibilite la modernización de los métodos de conducción y dirección superior de nuestras instituciones públicas.

El agravamiento de nuestros principales problemas sociales se encuentra determinado por la baja capacidad de nuestros gobiernos y esta baja capacidad tiene una relación directa con la pobreza de los métodos de conducción y dirección. La modernización de las herramientas de gobierno es imperiosa, pero este proceso de modernización no se puede realizar sino se encuentra soportado en el avance de las ciencias y técnicas de gobierno.

En este sentido, el Seminario sobre Planificación y Gobierno busca crear un espacio de reflexión y discusión sobre las causas de la profunda crisis institucional de nuestros sistemas democráticos, el fracaso de nuestros gobiernos y dotar a los participantes de los elementos teóricos e instrumentales para abordar procesos de modernización de los sistemas de dirección y planificación. Especialmente, se buscará entrenar en los desarrollos recientes de las ciencias y técnicas de gobierno, en especial de la planificación y dirección estratégica pública. Los conceptos e instrumentos presentados y discutidos durante el seminario permitirán a los participantes mejorar su desempeño en las instancias de gobierno y conducción en las cuales se desempeñan.

## **OBJETIVOS DEL SEMINARIO:**

El Seminario sobre Planificación y Gobierno tiene por objetivo introducir a profesionales y técnicos relacionados con la toma de decisión estratégica del Gobierno Uruguayo en los desarrollos recientes de las Ciencias y Técnicas de Gobierno, en especial en las herramientas metodológicas relacionadas con la dirección y la planificación estratégica pública, enfatizando en los problemas ambientales y sus vínculos de estos con la pobreza. En particular, el seminario buscará los siguientes objetivos específicos:

- a) Ofrecer una visión general de teoría de la acción y el juego social como el fundamento del desarrollo del conjunto de disciplinas que conforman las ciencias y técnicas de gobierno.
- b) Contribuir al entendimiento del problema de planificar y gobernar el juego social caracterizado por la creatividad, la incertidumbre y el poder compartido.
- c) A partir de los fundamentos de la teoría del juego social, entender la crisis de la planificación tradicional en América Latina y, en especial, sus limitaciones para constituirse de gobierno que permita la incorporación eficaz de la dimensión ambiental en los procesos de desarrollo y combate a la pobreza;

- d) Introducir a los participantes en los principios centrales de la planificación estratégica pública moderna y su proceso metodológico general para la formulación, gestión y evaluación integral de políticas públicas;
- e) Introducir a los participantes en las herramientas metodológicas propias del momento explicativo de la planificación estratégica aplicadas a la selección y procesamiento de problemas sociales complejos que fundamentan las políticas públicas;
- f) Introducir a los participantes en la utilización de las herramientas metodológicas relacionadas con el momento normativo y el momento estratégico de la planificación pública moderna que permiten la formulación y construcción de la viabilidad de planes en situaciones de incertidumbre, complejidad y gobernabilidad limitada;
- g) Construir una visión crítica sobre el diseño y funcionamiento del aparato público y formular estrategias potentes de reforma macroorganizativa y de modernización de los sistemas de dirección superior de las organizaciones públicas.
- h) Entender la oficina del dirigente como el eslabón crítico del proceso de gobierno y desarrollar propuestas de modernización los sistemas críticos de soporte para el dirigente como son la agenda, el soporte tecnopolítico para la toma de decisiones, el monitoreo y la evaluación de gestión por resultados, la coordinación gerencial y el gerenciamiento de situaciones de crisis.

## **DIRIGIDO A:**

El Seminario sobre Planificación y Gobierno está orientado a dirigentes y técnicos de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, de los Ministerios de Desarrollo Social y de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, de la Intendencia Municipal de Montevideo y demás organizaciones que conformen la Iniciativa Pobreza y Medio Ambiente (IPMA) en Uruguay.

## **METODOLOGIA:**

El Seminario sobre Planificación y Gobierno se realizarán bajo la forma de seminario-taller, lo cual significa se combinarán las exposiciones teóricas con ejercicios y discusiones en grupo sobre los aportes conceptuales aportados por el profesor.

En las sesiones teóricas se profundizará sobre los conceptos básicos de las ciencias y técnicas de gobierno y sus distintas disciplinas con sus respectivas herramientas y prácticas de trabajo que las conforman.

En el trabajo práctico se realizarán ejercicios y talleres que permitan entender los elementos teóricos presentados y se promoverán discusiones sobre las deficiencias de las prácticas tradicionales de gobierno y planificación dominantes en nuestra región.

Durante el trabajo práctico se enfatizará en la presentación y discusión sobre experiencias nacionales e internacionales relacionadas con la incorporación de la variable ambiental en los procesos de planificación y gestión de políticas públicas, en especial de aquellas direccionadas al combate de la pobreza.

## LUGAR E INTENSIDAD HORARIA:

El Seminario tendrá una intensidad horaria de 20 horas distribuidas en cuatro (4) sesiones que se realizarán entre el 1 y el 3 de diciembre de 2010.

El Seminario se realizará en la Sala Ombú del Centro de Convenciones la Torre de los Profesionales (Yaguarón 1407, Montevideo).

## PROFESOR:

**Luis Carlos Burbano:** Economista y especialista en ciencias y técnicas de gobierno. Actualmente se desempeña como Director Técnico de Strategia Consultores-Fundación Altadir en Brasil. Dispone de una amplia experiencia nacional e internacional en actividades de entrenamiento y asesoría en dirección y planificación estratégica pública y modernización del aparato público mediante la aplicación de los desarrollos de las ciencias y técnicas de gobierno.

## CONTENIDO:

### **Sesión 1: La planificación como la principal herramienta de gobierno: ¿qué pasa hoy con la planificación en América Latina?**

1.1 ¿Qué es Gobernar?: Gobierno como sinónimo de conducción en el juego social

- Planificación e improvisación
- El otro también planifica

1.2 ¿Qué es planificar?: Gobierno, planificación e improvisación

1.3 La crisis de la planificación del desarrollo económico y social.

1.4 ¿Necesitamos planificar?: Argumentos a favor de la planificación.

1.5 Planificación en sistemas determinísticos y en sistemas complejos. Los cuatro modelos epistemológicos:

- Modelo I: determinístico.
- Modelo II: estocástico.
- Modelo III: incertidumbre cuantitativa.
- Modelo IV: incertidumbre dura.

1.6 Confusión sobre la planificación: ¿cuántos tipos de planificación concebimos? ¿Existe un único método de planificación?

- Análisis de Gran Estrategia o planificación prospectiva
- Planificación Estratégica Pública de Alta Dirección.
- Planificación Pública Gerencial, Operacional o Descentralizada
- Planificación de Base o Comunitaria

1.7 Los postulados teóricos de la planificación moderna: planificación estratégica situacional Vs. planificación tradicional.

1.8 Las cuatro preguntas básicas de la planificación:

- ¿Cómo explicar la realidad?: ¿diagnóstico vs explicación situacional?
- ¿Cómo diseñar el plan?: ¿cálculo determinístico vs apuesta con fundamento estratégico?
- ¿Qué es posible de lo necesario?: ¿consulta política vs análisis de viabilidad política?
- ¿Cómo hacer cada día?: ¿improvisación vs planificada?

1.9 Los cuatro momentos de la planificación:

- El Momento Explicativo.
- El Momento Normativo.
- El Momento Estratégico.
- El Momento Táctico Operacional.

## **Sesión 2: La explicación como el fundamento del proceso de planificación pública moderna**

2.1 El proceso dinámico del momento explicativo (M1).

2.2 El concepto de situación: explicación situacional Vs. Diagnóstico.

2.3 Principios de la explicación situacional.

2.4 Los problemas como el centro de la planificación de la acción.

2.5 Selección de problemas: visión del macroproblema y protocolo para la selección de problemas.

2.6 La explicación de problemas cuasiestructurados: el flujograma situacional y la selección de los nudos críticos.

2.7 El árbol de un problema: descripción de los nudos críticos.

2.8 Matriz nudos críticos-operaciones.

### **Sesión 3: La formulación y construcción de la viabilidad del plan**

3.1 El proceso dinámico del momento normativo (M2).

- Conducir en sistemas complejos:
  - El plan
  - Los resultados
  - Las circunstancias fuera de gobernabilidad (condicionantes  $\beta$ ).
  - Condiciones de confiabilidad (condicionantes  $\alpha$ ).
- Las operaciones como módulos básicos de acción:
  - Características de una operación.
  - Diseño de una operación (recursos, producto y resultados).
  - Eficiencia y eficacia de una operación.
  - Múltiples recursos escasos.
  - La inversionitis.
- Lidar con la incerteza: la técnica de escenarios
  - ¿Qué es un escenario?
  - Técnica de construcción de escenarios
- Lidar con la incerteza: sorpresas e planes de contingencia
  - Tipos de sorpresas y crisis
  - Protocolo para selección de sorpresas
  - Planes de contingencia reactivos y preventivos.

3.2 El proceso de análisis estratégico y construcción de viabilidad del plan (M3).

- Los conceptos de táctica y estrategia.
- Los actores sociales.
- Mesa y submesa de juego.
- Tipos de obstáculos en el plan.
- Tipos de conflictos en el proceso de planificación y gobierno.
- El juego de presiones sobre una operación.
  - La motivación de un actor: el interés y valor sobre una operación
  - El poder y la fuerza de un actor
  - El modelo de presiones
- La viabilidad en la situación inicial.
  - Operaciones de consenso
  - Operaciones de compromiso
  - Operaciones conflictivas

- Primera pregunta del análisis estratégico: ¿Cuáles operaciones son políticamente viables hoy?
- Segunda pregunta del análisis estratégico: ¿Cómo construir viabilidad política a las operaciones que hoy no son viables?

## **Sesión 4: El momento táctico-operacional: la dirección, gerencia, presupuestación y evaluación del plan.**

4.1 El proceso dinámico del momento táctico operacional del plan (M4)

4.2 La fuerza de la improvisación

4.3 La calidad del plan no puede ser mejor que la calidad de la organización que lo comanda: organización y macroorganización pública.

4.4 La dirección, la gerencia y la evaluación del plan: El triángulo de hierro y los sistemas organizativos de alta y baja responsabilidad

4.5 La sinergia de los subsistemas de dirección estratégica:

- La agenda del dirigente
- El procesamiento tecnopolítico
- El sistema de manejo de crisis
- El sistema de planificación estratégica
- El sistema de gran estrategia
- El sistema de presupuesto por programas
- El sistema de monitoramiento
- El sistema de cobranza y prestación de cuentas por desempeño
- El sistema de gestión operacional
- La escuela de gobierno

4.6 Estrategias de modernización de los sistemas de alta dirección

- El principio de subordinación de la organización a las prácticas de trabajo
- El drama de Sísifo
- Proceso vertical y horizontal de reforma
- Condiciones para el éxito de la reforma vertical

## PROGRAMACIÓN:

Módulos	Descripción	Fecha y Hora
<b>Módulo 1</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• La planificación como la principal herramienta de gobierno: ¿qué pasa hoy con la planificación en América Latina?</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 1 de diciembre</li><li>• De 14:00 a 18:00 pm</li></ul>
<b>Módulo 2</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• La explicación como el fundamento del proceso de planificación pública moderna</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 2 de diciembre</li><li>• De 8:30:00 a 12:30 pm</li></ul>
<b>Módulo 3</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• La formulación y construcción de la viabilidad del plan</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 2 de diciembre</li><li>• De 13:30 a 17:30 pm</li></ul>
<b>Módulo 4</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• El momento táctico-operacional: la dirección, gerencia, presupuestación y evaluación del plan.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 3 de diciembre</li><li>• De 8:30 a 12:30 pm</li></ul>

Notas: se apreciará puntualidad.

El día jueves 2 está previsto el almuerzo para los participantes registrados.